

Koi Gyula

## A 18-19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben

Jelenünk égető problémája, a SARS-CoV-2 vírustörzs által keltett 2019-es koronavírus betegség (COVID-19) közigazgatás nélkül megoldhatatlan gondok elé állítaná az emberiséget. A világot a járványok már az emberi társadalmak hajnala óta sújtják. Ezen szomorú állapotok elhárításában az egészségügyi (és ezen belül a járványügyi) igazgatás is részt vesz, és történeti távlatban is részt vett. Az epidemiológia kérdései Magyarországot kettős értelemben is érintik, részben a jelen járvány, részben a betegségterjedések révén. (Az epidemiológia szó másirányú értelmezése okán a válaszok a jelenkori hazai magas halálozás és az alacsony születésszám okozta népességfogyás miatt is értelemteljes lehet).<sup>1</sup> E kérdés 18–19. századi, elsősorban szabályozási jellegű, megoldási módozatait mint történeti hátteret kívánjuk feltárni, főként azon európai kontinentális országok tekintetében, amelyek részben a közigazgatás-tudomány vonatkozásában már a korban élenjárók voltak, részben pedig a világ (és benne Magyarország) közigazgatására és közigazgatás-tudományára is hatottak.<sup>2</sup> E körben főként Franciaország, Poroszország, Ausztria, illetve Olaszország vizsgálata jön szóba.<sup>3</sup>

### 1. A 18. századi helyzet néhány vonása

#### 1.1. Franciaország

A 18. századi közigazgatás-tudományt részben tévesen nevezik a német rendészettudomány korának. A legkorábbi rendészettudományi, azaz inkább *science de police* munka ugyanis nem német nyelvterületen született, hanem a francia Nicolas Delamare /Nicolas de la Mare/ (1639–1723) tollából. E munka négy kötete 1705-ben, 1710-ben, 1719-ben, illetve az utolsó 1734-ben látott napvilágot.<sup>4</sup> A problémát az okozza, hogy a *science de police*, vagy *science de la police*,

<sup>1</sup> Az epidemiológia nemcsak a járványok, hanem általában a betegségek lefolyásának nyomon követését jelenti. Józan Péter e körben fogalmazta meg az 1990-es években Magyarországon az epidemiológiai válság elméletét, amely főleg a középkorú férfiak várható élettartamának csökkenésében, a halálozási arányszámok növekedésében, illetve az alacsony születésszámban öltött testet. Bácsi – Víz E. 1998: 9–10.; Losonczy 1998: 40–41., 47.

<sup>2</sup> A hazai közigazgatás-tudományt ért külföldi hatásokról lásd Koi 2014. Egyes karakterisztikus hazai közigazgatás-tudósi életművek jelenkori vizsgálata: Koi 2013.

<sup>3</sup> Az angolszász területek közigazgatása és közigazgatás-tudománya az 1930-as évek előtt kevésbé hatott Magyarországon. Koi 2018a: 117–128.; Koi 2018b: 503–510. Az angolszász közigazgatás szakirodalma a szakigazgatásokat kevésbé vizsgálja: McVicar 1994: 3–448. Ellenben a kontinentális közigazgatásokban ez szokásosabb eljárás, lásd Szamel K. 2009: 174.; Szamel L. 2009: 583.; Koi 2009: 259; uo. 304–305.

<sup>4</sup> Delamare 1705–1734.

a latin *scientia politico-cameralis*, illetőleg a német *Polizeiwissenschaft* szavakban a police, a politica és a Polizei elsődleges jelentése közigazgatás (később a franciában *administration (publique)*, a németben *Verwaltung*), a szó rendészet értelme később alakult ki.<sup>5</sup> A legelső szakigazgatás a rendészeti igazgatás volt, de kezdettől léteztek a humánigazgatás (a szociális-kulturális igazgatás), illetve a gazdasági igazgatás szempontjai is, bár ezeket gyakran rendészeti eszközökkel kezelték.

Delamare az alábbi témákat vizsgálta műve tizenegy részében: vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység. Azaz a közrendészetről alkotott felfogás eléggé sajátos volt, ennek kibontakozását a német tudományosságban is jól nyomon követhetjük. A mi szempontunkból az egészségügy bevetésével és az élelmiszerekkel kapcsolatos szabályok betartásával (tulajdonképpen a mai élelmiszerbiztonsági szabályok előképét képező regulációval) is harcolni kívánt a betegségek és a járványok ellen. Számos gabonafajta és egyéb élelmiszer növény,<sup>6</sup> valamint húsfélék<sup>7</sup> tárolásáról, az ide kapcsolódó ellenőrzések és az egészségmegőrzés szerepéről értekezett. A járvány (fr. *épidemie*) valamint a fertőzés (fr. *contagion*) kapcsán kiemelte a pestis szerepét.

Az embereket sújtó összes betegségek és járványok rendkívül komoly és veszélyes jelenségek, állapította meg Delamare, amelyek a kor szellemében isten büntetésének tekintendők (isten hozza a vészt az emberekre bűneik miatt, mivel azok elhagyják

---

<sup>5</sup> A kérdés egyik legnevesebb kutatója az egyik legkitűnőbb 19. századi, a 20. század első két évtizedében is tevékeny francia közigazgatási jogász, Théophile Ducrocq (1829–1913) a következőket írja az *administration* valamint a *police* szó párhuzamáról: „Magában az elnevezésben rejlik a hiba. A 19. század előtt hiába keresnők a *droit administratif* elnevezést. Ennek oka az, hogy a *droit administratif* csupán ebben a [19.] században jött létre. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékig megfelelt napjaink *administration*jának a múltbeli szervezetrendszer a számos és mélyreható különbséggel együtt is. Mindezt nem illették az *administration* névvel. A 17. századi nyelvben 'la police'-nak hívták, amint ezt tanúsítják a Colbert minisztersége idejéből származó levelezések és ügyiratok, valamint XIV. Lajos levelezése. Ugyanez a helyzet a 18. században. [...] A *police* szó és annak gondolatisága helyettesítette az *administration* szót és annak gondolatiságát, és különösképpen a *droit administratif*nek kétségtelenül méginkább megvan a maga rendeltetése (létoka).” Ducrocq 1897: viii-ix.

<sup>6</sup> A felsorolás sorrendjében (helyenként régies írásmóddal): zab (fr. *avoines*); árpa (fr. *orges*); tök (fr. *scourge/escourge*); rizs (fr. *ris*); termesztett köles (fr. *milets*); vadköles (fr. *panic*); tönköly (fr. *épeautre*); hajdina (fr. *bled-sarrazin*); bab (fr. *fèves*); paszuly (fr. *haricots*); borsó (fr. *pois*); lencse (fr. *lentilles*). Delamare: *Traité de la police* II. 1096–1105. Érdekesség, hogy a búza külön nem kerül említésre.

<sup>7</sup> A házi- és vadállatok, valamint házi- és vadszárnyasok nevei, melyekből a hús kinyerhető, a felsorolás sorrendjében (helyenként régies írásmóddal): sertés (fr. *porcs*); bárány (fr. *agneaux*); kecske (fr. *chèvreaux*); szopósmalac /süldő/ (fr. *cochons de lait*); szarvas (fr. *cerfs*); őz (fr. *chevreuils*); dämvad (fr. *daims*); vaddisznó (fr. *sangliers*); mezei nyúl (fr. *lièvres*); vadnyúl (fr. *lapins*); kakas (fr. *coqs*); kappan (fr. *chapons*); tyúk (fr. *poules*); vízityúk (fr. *poules d'eau*); pulyka (fr. *poules d'Inde*); gyöngytyúk (fr. *poules de Numidie*); csirke (fr. *poulets*); galamb (fr. *pigeon*); kacska (fr. *canards*); vadkacska (fr. *canardes sauvages*); réce (fr. *cercelles*); páva (fr. *paons*); tüzok (fr. *outardes*); fácán (fr. *phaisans*); fogoly (fr. *perdrix*); fűrj (fr. *cailles*); fenyőrigó (fr. *grives*); feketerigó (fr. *merles*); seregély (fr. *étorneaux*); szalonka (fr. *bécasses*); sárszalonka (fr. *bécassines*); lile (fr. *pluviers*); havasi lile (fr. *guignards*); bóbic (fr. *vanneaux*); póling (fr. *corlis*); kerti sármány (fr. *ortolans*); pacsirta (fr. *alouettes*). Delamare: *Traité de la police* II. 1369–1399. Érdekesség, hogy a szarvasmarha külön nem kerül említésre.

kötelezettségeiket). E betegségek sajnálatos módon gyakran egész tartományokat néptelenítettek el. E „vad járványok” nemcsak az embert, a természetet is veszélyeztetik („a természet halálos ellenségei”): a házi- és vadállatok elhullhatnak, a fák és a növények is elpusztulhatnak ezek során. (Nyilván a korban még nem tudtak kellő különbséget tenni az emberek, az állatok és a növényeket sújtó betegségek között. Az állatról emberre terjedő kórokra nézve viszont voltak korabeli megfigyelések.) Úgy vélte, hogy a járványok „mérge” a levegőben terjed (fr. *c'est un venin répandu en l'air*). Kitért etimológiai elemzésekre is: a fertőzés, a *contagion* a latin *contactus*, azaz érintkezés szóból származik.

A járvány, a fertőzés és a pestis szavakat a francia nép gyakran szinonimaként használta, függetlenül attól, hogy milyen betegségről volt szó. A pestist a latin szerzők az elkerülhetetlen, biztos pusztulás (lat. *pro interitu, exertio certissimo*) formában aposztrofálták. A terjedés megállítása Delamare szerint az orvosoktól, illetve a városi tisztviselők intézkedéseitől remélhető. A betegség szomorú kifejlődését csupán a távoli helyekre is eljutó gyors nyomon követés (fr. *prompte suit*) akadályozhatja meg, elősegítve ezzel a hatékony gyógyulást.

Delamare felemliget ókori orvosokat. Acron, a szicíliai Agrigentóban (lat. *Agrigentum*) még Hippokratész előtt élt ókori görög orvos szerint az időleges pestisjárvány későbbi visszatérése elkerülhető (lat. *fuge cito revertaris*), ha a levegőt megtisztítják. Kortársa, a szintén a szicíliai Agrigentóban tevékenykedő Empedoklész „a bölcsélet fényénél” úgy látta, hogy a hegyekből lejövő déli szél is képes „kifújni” a völgyekből a járványt. A járvány ellen az ógörögök Plutarkhosz és Thalész szerint zeneterápiával kívántak védekezni (főként a spártaiak).

A 17–18. századi orvosok nem csupán a járványt hozó „rosszindulatú” (lat. *malignus*) levegő, vagy az élelmiszerek megromlásból eredő hatásként értékelték e veszélyes betegségek megjelenését, hanem a hirtelen és erőszakos szenvedések okainak mondták, a szokásszerű szomorúság, a mély melankólia miatt az emberi temperamentum és a nedvkeringés megváltozását is e „rossz hatásoknak” tulajdonították. Delamare saját korának orvosai által ajánlott gyógyszerként említi a növényeket, aromás pasztillákat, szíverősítő italneműket (fr. *cordiales*), szirupos orvosságokat (fr. *éléctuaries*) és az ellenszereket (fr. *antidotes*). Ezeknek szívvédő funkciót és méregűző jelleget tulajdonítottak, illetve helyi gyógymódot jelentettek a feketedések (fr. *charbons*), a bőrön lévő csomók (fr. *postules*) és nyirokdaganatok (fr. *bubons*) ellen.

Szerzőnk a közt érintő csapás (a járványok) ellen a közigazgatás (fr. *police*), az állam gondoskodásának kérdését is felveti. A betegségek elleni küzdelem eszközeként értékelte a közigazgatás részéről a lelki segítségnyújtást, a problémák jelentősebb részleteinek felmérését és azok kibontását, e körben a szükséges közigazgatási cselekmények megtételét, azoknak a betegeknek a megtalálását, akiknek az állapota ezt megkívánja. Ugyanígy szükséges azokkal a kapcsolatfelvétel, akikkel ez hivataluknál fogva indokolt. A különböző hivatali funkciókban levők segítsék elő a társadalmi zavargások elkerülését. Aki ezt megteheti, az egyes javai, vagy sajátos eszközei szolgáltatása útján járuljon hozzá a járvány elkerüléséhez.<sup>8</sup> Delamare munkássága tudományalapító jellege ellenére saját hazájában sajnálatosan jószerével visszhangtalan maradt,<sup>9</sup> azonban –mint lentebb is olvasható- a porosz abszolút uralkodók munkássága számos elemére támaszkodtak.<sup>10</sup>

## 1.2. Poroszország

Kimutatott tény, hogy a porosz közigazgatási fejlődés háttérében francia hatás, mégpedig kifejezetten Delamare munkája állt. 1713-ban Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket és a gazdasági ügyeket e kötet hatására választotta el a szorosabban értelmezett *politiatól*,<sup>11</sup> vagyis a rendészettől. Utóda, II. Frigyes 1742-ben francia hatásra választotta el a biztonsági rendészetet a jóléti rendészettől, és később ugyancsak francia hatásra szervezték meg a porosz ún. magas rendészetet (politikai rendőrséget). Ausztriában 1730-tól a közigazgatás francia hatás alatti átszervezése volt érzékelhető. Az 1741-es *Polizei-Ordnung* kibocsátásakor a fényűzésre (luxusadók) és kereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveket francia és angol

---

<sup>8</sup> Delamare: *Traité de la police* I. 616.

<sup>9</sup> Langrod 1982: 69. 7. lábjegyzet; továbbá: Légendre 1968: 10-11., 249-250. Delamare esetére emlékeztet Konstantinápolyban született francia honfitársa, Henri (Henry) Fayol (1841-1916) bányamérnök két évszázaddal későbbi története, aki bár francia nyelven írt, de szervezéstudományi és vezetéstan nézeteit mind általában, mind a közigazgatásban az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazták, így lett az *administrative management* iskola, a „fayolizmus” megalapítója, az igazgatási funkcionalizmus (funkcióelmélet) apostola. Vö. erre: Koi 2021: 6-7., 22-23.

<sup>10</sup> Meier 1907.

<sup>11</sup> A latin *politia* szó a görög *politeia* szóból származik, amely az állam (város), azaz *polisz* alkotmányát jelentette. A *politia* szó jelentésmezeje azonban túlzottan is kitágult a reneszánsz korszak állambölcselelőinek hiányos tudása miatt, akik bármiféle (nem egyházi) közcél megvalósítását e szóval jelölték. Ide tartozott a kormányzás és közigazgatás mellett az államrend és a jogalkotás is. Később ugyanezzel a szóval jelölték a külügyi, a hadügyi és pénzügyi közigazgatást, továbbá az igazságszolgáltatást és a rendészetet.

példára hivatkozva hozták meg, mondván, hogy ezek miatt lettek gazdag és hatalmas államok. Delamare munkája egészségügyi téziseinek is szerepe lehetett a porosz fejlődésben.<sup>12</sup>

A porosz területen az 1725-ös *Medizinaledikt* (vagy Porosz Királyi és Brandenburgi Választófejedelmi Általános és Szigorított Orvoslási Ediktum)<sup>13</sup> szövegét I. Frigyes Vilmos porosz király (1688–1740; uralkodásának évei: 1713–1740) adta ki. Főként a porosz orvosi kollégium helyzetét rendezte, megállapítva annak hivatalszervezetét. Az orvosok, a német (és a német területen élő) francia sebészek, patikusok, fürdősök és bábák szakmai szabályait, illetve az egyes hivatásrendek képviselőinek egymás közötti magatartásait szabályozta. Mivel a *Prágai Medizinalordnung* szó szerinti átvételeket is tartalmazott e szabályzatból, ezért e kérdéseket részletesebben ott bontjuk ki.

### 1.3. A Habsburg Birodalom nem magyar területei

Az 1753. évi *Prágai Medizinalordnung* szövege szerint az eredetileg Cseh- és Morvaországra vonatkozó, később a többi osztrák örökös tartományra is kiterjesztett szabályozás szellemi atyja a Magyarországon is tevékenykedő, hollandiai születésű, felvilágosodáspárti Gerard van Swieten osztrák orvos volt,<sup>14</sup> aki az 1753-as szabályozást az 1725-ös porosz szabályozásra alapozta. A rendtartás értelmében a kar közvetlenül vehette fel a kapcsolatot az állami szervekkel. Az első fejezet a különféle orvosok (tudós orvosdoktorok, physicus doktorok, illetve licenciátussal rendelkező gyakorló orvosok helyzetét szabályozta 27 szakaszban. A második fejezet a sebészek és fürdősök jogállapotát regulálta 7 szakaszban. A harmadik fejezet a patikusok helyzetét és esküszövegét rendezte 10 szakaszban és a mellékletekben. A negyedik fejezet az eddig kevésbé szabályozott hivatalos bábák tevékenységkifejtését vizsgálta. Utasításokat adott továbbá az újszülöttek szükségkeresetsége vonatkozásában. Az ötödik fejezet különféle kapcsolódó kereskedők (fűszeráru-, édesség-, gyógyfűkereskedők, párlatkészítők, alkimisták) tevékenységét gyűjti csokorba. A szabályozás szerint a prágai egyetem adta a pestis orvosokat a járványok elleni védekezéshez.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Koi 2014: 47–50.

<sup>13</sup> Német szövege: Fischer 1933: 340–360. Magyar nyelvű teljes szövegközlés: Balázs 2016: 478–498. A 18. századi hazai jogszabályi fejlődésének irodalmához: Kapronczay 2008: 13–92.

<sup>14</sup> Benda 1978: 375–389.

<sup>15</sup> Német szövege: John 1790: 386–516. Magyar nyelvű részleges szövegközlés: Balázs 2007: 393–399. Az elemzéshez vö. uo. II. k. 28–30.

Az 1755-ös *Trieszti Egészségügyi Főszabályzat* olasz területen német nyelven valósult meg.<sup>16</sup> Hivatalos neve 1755. évi tengeri vesztegzári törvény (ném. *Seequarantene-Gesetz von 1755*), vagy más, népszerűbb néven Közegészségügyi főtörvény (ném. *Haupt-Sanitäts-Gesetz*). A törvény alapvetően közegészségügyi, járványügyi jogszabály, csak röviden foglalkozik általános, nem járványügyi egészségügyi szolgáltatással. Más tengerparti városokhoz (elsősorban Velence, másodsorban Marseille, Nápoly, Livorno, Ancona) hasonlóan Trieszt és Fiume vonatkozásában is 40 napos vesztegzárat rendelt el járványveszély vagy annak gyanúja esetén. A bevezetésből kiderül, hogy a szövegszerű kidolgozást egy központi kormány szerv, a Kereskedelmi Igazgatóság végezte, és fő tárgyköre a tengeri vesztegzár. Az 1. fejezet a hajók fogadásánál érvényesítendő közegészségügyi megelőző és felügyeleti rendszabályokat tartalmazta. A közegészségügyi bizonyítványainak a hajók veszélyességi fokozat szerinti szabályozási rendjét is itt olvashatjuk. E régi eredetű szabályozásra épült a szárazföldi forgalmi tanúsítványok kiadása. A 2. fejezet írta körül a hajók kirakodásánál követendő egészségügyi elővigyázatossági és felügyeleti szabályozást. A 3–7. fejezetek az egészségügyi elővigyázatosság részletszabályait, az árukezelést, az áruk szabaddá nyilvánítását, míg a 8–16. fejezetek a tengeri egészségügyi hivatalszervezetre (az Egészségügyi Magisztrátusra) vonatkozó szervezeti jogi szabályokat foglalták magukba.<sup>17</sup>

A Habsburg területen alkalmazott 1774. április 25-én kelt olasz nyelvű A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet (ol. *Editto di politico di navigazione mercantile*) elemzésére lentebb, egyes 19. századi szerzők interpretálása körében kerül sor.

## **2. A 19. századi helyzet**

### **2.1. Récsi Emil és Moritz Stubenrauch**

---

<sup>16</sup> Közli: Linzbauer 1852.

<sup>17</sup> Balázs 2007 (II. k.): 30–33.

Az 1774. április 25-én kelt A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet elemzését a 19. században az osztrák Moritz Stubenrauch (1811–1865),<sup>18</sup> illetve a közigazgatási jog első magyar professzora, Récsi Emil (1822–1864)<sup>19</sup> is elvégezte. Stubenrauch az 1851-es *Tengeri Egészségügyi Szabályzat* kérdését már nem vizsgálta, mivel az műve 1851-ben való megjelenése után lépett hatályba. Récsi hazai és az osztrák közigazgatási törvénytudományt (azaz jogtudományt) elemző, 1500 oldalt meghaladó, négy kötetes kézikönyvében foglalkozott az egészségügyi közigazgatással, valamint a járványüggyel.<sup>20</sup>

Récsi az 1851. december 13-án kelt tengeri egészségügyi szabályzat olasz terminológiáit ismerteti.<sup>21</sup> E szerint járványra gyanús ország /vagy hajó/ (ol. *di patente non libera*) azt jelenti, hogy pestis/sárgaláz magától kitörhet. A gyanúmentes („gyanútlan”) ország /vagy hajó/ (ol. *di patente libera*) fogalma azt fedi, ahol ilyen nincs.<sup>22</sup> Gyanús és tiszta (ol. *di patente netta*) az ország vagy a hajó, ha egészségi útlevél erősíti meg, hogy a hajó indulása előtt 21 nappal nem fordult elő gyanús „kórsági eset” (fertőző betegség). Tisztátalan az ország (ol. *di patente brutta*), ahol 21 nappal az indulás előtt a helységben vagy környékén ragály volt.<sup>23</sup> Súlyosan tisztátalan (ol. *patente brutta aggravata*) a hajó egészségi útlevele, ahol az indulási betegség uralkodik vagy uralkodott, és az utolsó 21 nap alatt a járvány nem szűnt meg.<sup>24</sup>

A *Földművelési, ipar-, kereskedelmi- és közlekedési ügyek* című negyedik kötetben<sup>25</sup> Récsi hazai nem magyar nyelvű, a joganyagot is nyomon követő orvostörténeti forrásgyűjtemény-jellegű szakirodalomból, az általunk korábban idézett Linzbauer-féle *Codex medicinalis regni Hungariae*-t felhasználva idéz több jogszabályt egészségügyi szempontból. Ebben a kötetben is találkozhatunk az 1851-es tengeri egészségügyi szabályzattal (de ezúttal nem egészségügyi, hanem kereskedelmi szempontból).

Récsi mintegy dogmatikai fundamentumként állapítja meg a tárgykör vonatkozásában, hogy az ausztriai tengeri törvények alapja az 1774. április 25-én kelt A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet, melynek szövegét olaszul az osztrák Leopold Neumann tette

---

<sup>18</sup> Hatályos ítélkezési normákkal foglalkozó gyűjteményes műve: Stubenrauch 1843. A kortárs törvényhozás eredményei alapján összeállított osztrák közigazgatási törvénytudományi kézikönyve, egyben fő műve: Stubenrauch 1851.

<sup>19</sup> Récsi Emil akadémiai levelező tagot időben megelőzte Zsoldos Ignác kúriai bíró, jogi író, akadémiai rendes tag, aki azonban nem oktatott egyetemen. Fő műve (egyben az első magyar közigazgatási jogi mű): Zsoldos 1842. Récsiről lásd Koi 2013: 47–72.; Koi 2014: 141–178. Zsoldosról lásd Koi 2013: 11–46.; Koi: 2014: 121–140.

<sup>20</sup> Récsi Emil: Egészségügyi vagy orvosi rendőrség, in Récsi 1854: 29–108.

<sup>21</sup> Uo. 91–96.

<sup>22</sup> Uo. 92.

<sup>23</sup> Uo. 93.

<sup>24</sup> Uo. 94.

<sup>25</sup> Récsi Emil: Tengeri hajózási szabályzat, in Récsi 1855: 161–164.

közzé (közvetítéses átvétel),<sup>26</sup> és amelyet Magyarországon az 1803. július 29-i udvari rendelet felhatalmazására a m. kir. Helytartótanács 1804. július 31-i intézkvénye által lépett hatályba.<sup>27</sup> A tárgykört szabályozta két másik fontos olasz nyelvű rendelet, az 1823-as Rendelet az osztrák távolsági hajók nagy tengeri távolságra irányuló hajózásáról (ol. *Regolamento concernente la patenzione dei bastimenti austriaci a lungo corso*),<sup>28</sup> valamint az 1825-ös rendelet az osztrák partmenti hajózásról (ol. *Regolamento del cabotaggio austriaco*)<sup>29</sup> is. E körben a *cabotaggio* jelentette a parthajózást; a nagy parthajózás a *gran cabotaggio*, amely a Gibraltárig és Ceutáig terjedő hajózást jelentette. A kis parthajózás, a *piccolo cabotaggio*, amely az ausztriai (Ausztriához tartozó) tengerparti kikötők között zajlott. A *navigazione a lungo corso* jelentette a nagy tengeri hajózást, amely a Gibraltáron és Ceután túli területek elérésére irányult.<sup>30</sup> Fontos, hogy osztrák hajó ágyúki külföldi kikötőben konzuli engedély nélkül nem voltak hátrahagyhatók. A járványügyi szabályokat e körben is be kellett tartani.<sup>31</sup> A hajók járványügyi ellenőrzése a mai napig hasonló elveken nyugszik, mint amelyek e régi szabályozásokban is olvashatóak. Elég csak a mostani világitjárvány esetében a brit zászló alatt 2004-es vízrebocsátása óta hajózó Diamond Princess (712 igazolt COVID-19 megbetegedés, 3 halott), valamint a Holland America Line által tulajdonolt MS Zaandam esetére utalni (9 igazolt COVID-19 megbetegedés, 2 halott, az utazást követően a betegség indította okfolyamat eredményeképp 2 újabb halott).<sup>32</sup>

## 2.2. Concha Győző és Lorenz von Stein

A 19. század hatvanas évei a közigazgatástan aranykorát jelentették. Legfontosabb művelője a német Lorenz von Stein (1815–1890) volt. Fő műve a hét kötetes (alkötetekkel együtt nyolc kötetes) *Verwaltungslehre*,<sup>33</sup> melyben közigazgatási tanait foglalta össze. Ez a mai napig is a közigazgatás-tudományok egy megbecsült alpmunkája, egyben a nem jogi megközelítésű közigazgatás-tudomány legkiemelkedőbb elméleti teljesítménye. Stein könyvsorozata gyakorlatilag a modern (*Polizeiwissenschaft*-korszak utáni) közigazgatás-tudomány

---

<sup>26</sup> Neumann 1854. Függelék 29. jogszabály.

<sup>27</sup> Récsi: Tengeri hajózási szabályzat 161.

<sup>28</sup> Neumann 1854. Függelék 30. jogszabály.

<sup>29</sup> Uo. Függelék 31. jogszabály.

<sup>30</sup> Récsi: Tengeri hajózási szabályzat 162.

<sup>31</sup> Récsi: Tengeri hajózási szabályzat 162. 1. lábjegyzet.

<sup>32</sup> United Nations: Worldometers Info 2020; valamint: Coronavirus Live News 2020.

<sup>33</sup> Stein 1865–1884.



megalapozása, legfőbb műve a közigazgatástani megközelítési mód érett korszakának csúcscarabja. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy a közigazgatás egész rendszerét bemutatta, ideértve – műve befejezetlensége ellenére – valamennyi szakigazgatást, közte a harmadik kötetben az egészségügyi igazgatást is.<sup>34</sup> A harmadik kötet a közegészségüggyel (ném. *Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik, alcíme szerint a németországi, angliai, franciaországi és más országbeli példákat ígérve. Azonban az összehasonlító jelleg csupán a közegészségügy és a közegészségügyi jog jellegének (jellegzetességeinek, jellemzőinek) elemzésekor került előtérbe (ném. *Der Charakter des öffentlichen Gesundheitswesens und seines Rechts in Frankreich, England, Belgien, und Holland*), ahol a „más országokat” Belgium és Hollandia jelentette.<sup>35</sup> Stein tanításai a németajkú jogi kultúrán túlmenően nem maradtak hatástalanok a közigazgatástani eszmékre fogékony kelet-közép európai népek (cseh, horvát, lengyel, magyar) körében, illetve az olasz közigazgatástani művelői számára sem.

Hagyományosan Stein „hegeliánus” tanítványának tekintik a magyar Concha Győzőt (1846–1933),<sup>36</sup> aki Steinhez képest negyven évvel később fejtette ki nézeteit, megmerítkezve a világ modernebb irányú fejlődésében; részben angol, francia, német, olasz, és latin nyelvtudása számos szakirodalom eredetiben való olvasásához hozzásegítette, talán még szélesebb nyelvi körben, mint az őt Bécsben tanító német mesterét. Conchánál a közigazgatástani felöleli a közigazgatási jogot is, bár azzal nem tételesen, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges elemével foglalkozik.<sup>37</sup> Megjegyzendő, hogy Concha tételes közigazgatási jogi munkásságát illetően is a legkiválóbb klasszikus hazai tudományművelők egyike volt.

A közegészségügyi igazgatás és a járványügyi igazgatás vonatkozásában Concha jelentős nézeteket fejtett ki.<sup>38</sup> Szerinte az egészségre leselkedő veszélyek elhárítása és az egészségvédelem („az egészség ápolása”), azaz a betegségek gyógyítása alapvetően az „egyéni élet” körébe tartozik. Szerinte az emberi egészség akkor válik közigazgatási feladattá, amikor az egyéni élet rendes eszközeivel erre képtelen. A képtelenséget okozhatja az, ha a) az egyén egészsége mások egészségi állapotától függhet (pl. ragályos betegség); b) egyesek jogkörét érinti (pl. a levegő, a víz, a lakókörnyezet állapota); c) az egyén pénzbeli vagy értelmi erőit meghaladó viszonyoktól függ (pl. képzett gyógyszerész).

---

<sup>34</sup> Stein 1865.

<sup>35</sup> Stein 1865: 18–23.

<sup>36</sup> Concha MTA másodelnök (1922–1925) életéről és tevékenységéről lásd Koi 2013: 73–106. Koi 2014: 211–223.

<sup>37</sup> Concha Győző: A közigazgatástani keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástani tudománya, in Concha 1905: 230–252.

<sup>38</sup> Concha Győző: A közegészségügyi igazgatás, in Concha 1905: 392–431.

A közegészség (közhigiénia) az emberek egészségi állapotának szoros összefüggését, vagy az egyesek erejét meghaladó állapotokról való feltételezettséget jelenti. A közegészséget nem az egyének egészségének összege, hanem összefüggése alkotja.<sup>39</sup> Az egyesek betegsége önmagában, legyen bármilyen tömeges is, nem a közigazgatás, hanem az egyesek gondjaira tartozik. Például a táplálkozás az egyik legtömegesebb jelenség, de ettől még önmagában nem tartozik a közigazgatás körébe. A szegények gyógyítása sem közigazgatási feladat, hanem segélyezés, közigazgatási feladattá akkor válik, mikor a gyógyítás elmaradása a nem szegények egészségét veszélyeztetné. A közigazgatás az egészségügyi feladatokat három irányban oldja meg: 1) a közegészség ápolása; 2) a közegészséget érintő veszélyek elhárítása; 3) a betegségek gyógyításának lehetővé tétele útján. Az egészségügyi igazgatás egészségápolási, egészségügyi rendészeti és gyógyászati ágakra válik szét.<sup>40</sup>

A közegészségügyi rendészet egyik fő feladata a járványok leküzdése. Az első eszköz a járvány felismerése, a fertőző betegség, a járvány bejelentése. Concha példaként hozza fel a világjárványra (*pandémia*) a kolerát, amely „a világrészekre széthurcolható”, így kölcsönös nemzetközi tájékoztatásra kell törekedni, azaz itt a nemzetközi együttműködés kerül hangsúlyozásra. Ez Concha idejében csak a kolera vonatkozásában valósult meg.<sup>41</sup> A második eszköz az emberi érintkezések ellenőrzése, esetleg korlátozása.<sup>42</sup> A harmadik eszköz a fertőző csírák megsemmisítése, azaz a fertőtlenítés hatósági keresztülvitele. A negyedik eszköz a hatóság azon feladatát jelenti, hogy a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet fel kell készíteni, gondoskodni kell az illetményükről, a gyógyszerekről. Azaz ekkor a magánélet feladata közfeladattá válik. Az ötödik eszköz a közegészség ápolásának javítása.<sup>43</sup>

A közegészségügyi rendszer másik fő feladata a betegségektől való mentesítés (*immunizálás*), részben a betegségekre való hajlam csökkentésével, illetve az oltással. Az oltást 1905-ben még csak a himlő ellen alkalmazták, de azt sem valamennyi államban. A himlőoltás bizonyos időre az esetek nagy részében véd a „meghimlőzés” ellen, a mégis bekövetkező betegségeknek az oltás enyhe lefolyást biztosít, a halálos kimenetelt pedig a minimumra szorítja. A himlő az oltás előtt a legfertőzőbb betegségek közé tartozott, és oltás nélkül az államoknak szinte a teljes népessége a betegségbe esett, és ijesztő halálozási arányok voltak. A betegség nagyfokú ragályossága indította a közigazgatást az oltások segítésére, az oltási kényszer életbe léptetésére. A poroszországi 1870–1872. évi himlőjárványt a francia

---

<sup>39</sup> Uo. 392.

<sup>40</sup> Uo. 393.

<sup>41</sup> Uo. 410.

<sup>42</sup> Uo. 411.

<sup>43</sup> Uo. 413.

hadifoglyok okozták, mivel Franciaországban nem volt oltási kényszer. Az oltások közigazgatás általi segítése, a jó oltóanyagról való gondoskodás, az oltóorvosok jutalmazása segítette a himlő legyőzését.

Szerepe volt a himlő legyőzésében az oltási kényszernek is, egyesek egyéni felfogása és ellenszenve nem lehet oka embertársa betegségének, vagy halálának. Volt alapja annak, hogy a himlőoltás vérmérgezést, vagy orbáncot okozhat, mivel az élő emberről vett himlőnyirket használták fel. Ezt a problémát az egészséges állatból vett nyirkkal lehetett megoldani, bár ez a korszakban költségesnek számított.<sup>44</sup> A korban is létező oltásellenzők Concha szerint eltúlozták az oltással járó veszélyeket, mivel a Német Birodalomban 22 millió beoltott gyermek közül 57 halt meg oltás okozta betegség következtében.<sup>45</sup>

### 3. Összegzés

A járványok már az emberi társadalmak hajnala óta sújtják a világot. Ezen egészségügyi-járványügyi igazgatási kérdés 18–19. századi, elsősorban szabályozási jellegű megoldási módozatait mint történeti háttérrel tártuk fel, főként azon európai kontinentális országok tekintetében, melyek részben a közigazgatás-tudomány vonatkozásában már a korban élenjárók voltak, részben pedig Magyarország (és a világ) közigazgatására és közigazgatás-tudományára is hatottak. E körben elsősorban a 18. századi francia, porosz és olasz, illetve a 19. századi német-osztrák terület áttekintése érdemel figyelmet. A 19. század német-osztrák szabályozás már a modernitás felé mutat, bevezetve olyan intézkedéseket, melyek mai napig elemei a rendszernek: modern közegészségügy, nemzetközi tájékoztatás, oltás.

## IRODALOM

- Balázs Péter: *Mária Terézia 1770-es egészségügyi alaprendelete*, I–II. (s. a. r.: Gazda István), Piliscsaba–Budapest, Magyar Tudománytörténeti Intézet – Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, 2007.
- Balázs Péter: *Egészségügyi szabályozás a XVIII. század végén Magyar Királyság és Erdély, II. Rendeletek és tervezetek: 1770–1793*, Budapest, Magyar Tudománytörténeti és Egészségtudományi Intézet, 2016.

---

<sup>44</sup> Uo. 414.

<sup>45</sup> Uo. 415.

Bácsi Ernő – Víz E. Szilveszter: Az emberi élet minősége Magyarországon, in Glatz Ferenc (szerk.): *Népegészség, orvos, társadalom*, Budapest, MTA, 1998.

Benda Kálmán: A két Van Swieten és a magyar iskolareform, in Benda Kálmán: *Emberbarát vagy hazafi?* Budapest, Gondolat Kiadó, 1978, 375-389.

Concha Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya, in Concha Győző: *Politika*, II. *Közigazgatástan*, Budapest, Grill Károly, 1905, 230–252.

Concha Győző: A közegészségügyi igazgatás, in Concha Győző: *Politika*, II. *Közigazgatástan*, Budapest, Grill Károly, 1905, 392–431.

Coronavirus Live News: Global Deaths Pass 95 000 as 1 in 10 Americans Lose Their Jobs  
*The Guardian* 10 April 2020.

Delamare, Nicolas: *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent: on y a joint une description historique et topographique de Paris & huit plans gravez qui representent son ancien état & ses diverses accroissemens avec un recueil de tous les statuts et réglemens des six corps marchands & de toutes les communautés des arts et métiers I. (1705) II. (1710) III. (1719) IV. (1734) De la voirie, de tout ce qui en depend ou qui y a quelque rapport. On y a joint une suite de la description historique et topographique de Paris et de plans nouvellement gravez; l'un représente l'état présent de la ville de Paris avec ses accroissemens, ses Bornes et ses Limites, l'autre désigné tous les Canaux, Conduits, Tuyaux et reservoirs pour la distributions des eaux aux fontes publiques de la ville & des Fauxbourgs*, Paris, Michel Brunet – Jean Cot et Pierre Cot – Jean-François Hérissant, 1705–1734.

Ducrocq, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public I.*, Paris, A. Fontemoing, 1897.

Fischer, Andreas: *Geschichte des deutschen Gesundheitswesens. – Anlagen I.*, Berlin, Herbig, 1933.

John, Johann Dionysius: *Lexikon der k.k. Medizinalgesetze I.*, Prag, szerzői kiadás, 1790.

Kapronczay Károly (összeáll.): *A magyarországi közegészségügy története 1770–1944. Jogalkotás, közegészségügyi intézmények, szakirodalom*, (s. a. r.: Gazda István), Budapest, Semmelweis Egyetem Közegészségtani Intézet – Magyar Tudománytörténeti Intézet – Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, 2008.

Koi Gyula: Gazdasági igazgatás, in Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 259.

Koi Gyula: Humánigazgatás, in Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009. 304–305.

Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája: Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013.

Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó Zrt, 2014.

Koi Gyula: 'Upscale Stranger': The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought, in Molnár Károly Attila – Pap Milán (eds.): *State and Equality*, Budapest, Thomas Molnar Institute for Advanced Studies – Dialóg Campus, 2018, 117–128. [2018a]

Koi Gyula: *Englisches Recht-deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist*, in Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber Amcorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 503–510. [2018b]

Koi Gyula: *Közigazgatás és tudománya. A közigazgatás tanulmányozásának elméleti alapkérdései. (Egyetemi tankönyv a Közigazgatási MA képzés hallgatói számára Közigazgatás-elmélet tantárgyból)*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem – Ludovika Kiadó, 2021, 6-7., 22-23. [2021]

Langrod, Georges: France, in Heyen, Erk Volkmar (Hrsg.): *Die Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, Klostermann, 1982, 67-80.

Légendre, Pierre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Paris, PUF, 1968.

Linzbauer Xavér Ferenc: *Codex sanitario-medicinalis Hungariae ab incunabulis Regni usque nostra tempora, studio et opera... congestus*, I–VII., Buda, MTA, 1852–1861.

Losonczi Ágnes: *Utak és korlátok az egészségügyben*, Budapest, MTA, 1998.

McVicar, Ken E.: *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science*, Kyiv, Osnovy Publishers, 1994.

Meier, Ernst: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im 19 Jahrhundert I. Prolegomena*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1907.

Neumann, Leopold: *Handbuch des Consulatwesens, mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen und einem Anhang von Verordnungen*, Wien, Tendler & Comp., 1854.

Récsi Emil: Egészségügyi vagy orvosi rendőrség, in Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra, III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek*, Pest, Heckenast Gusztáv-Scheiber Nyomda, 1854, 29–108.

Récsi Emil: Tengeri hajózási szabályzat, in Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra, III. Földművelési-, ipar-, kereskedelmi- és közlekedési ügyek. Tökéletes betűsoros tárgymutató a munka tartalmáról*, Pest, Heckenast Gusztáv-Scheiber Nyomda, 1855, 161–164.

Stein, Lorenz: *Die Verwaltungslehre*, I–VII., Stuttgart, Cotta, 1865–1884.

<http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>

Stein, Lorenz: *Die Verwaltungslehre*, III. *Die Gesundheitswesen*, Stuttgart, Cotta, 1865.

<http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>

Stubenrauch, Moritz: *Handbuch der in den nicht ungarischen Provinzen des österreichischen Kaiserstaates und bei dem österreichischen Militärkörper geltenden Jurisdictionsnormen, sammt den bis auf die neueste Zeit darüber erflossenen Declaratorien*, Wien, Franz Beck, 1843.

Stubenrauch, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet*, I–II., Wien, Manz, 1851.

Szamel Katalin: Egészségügyi igazgatás, in Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 174.

Szamel Lajos: Rendészet, in Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 583.

United Nations: Worldometers Info – Coronavirus Update (Live), New York City-Geneva, United Nations, 2020.

<https://worldometers.info/coronavirus/?Si>

Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal*, I. *Törvénykezési rész*, II. *Közrendtartási rész*, Pápa,  
Pápai Református Kollégium, 1842.